



MPF
FLS. _____
2ª CCR

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

VOTO Nº 9091/2017

PROCESSO MPF Nº 1.16.000.001234/2017-13

ORIGEM: PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR OFICIANTE: VALTAN TIMBÓ MARTINS MENDES FURTADO

RELATOR: FRANKLIN RODRIGUES DA COSTA

NOTÍCIA DE FATO. SUPOSTOS CRIMES PRATICADOS CONTRA ENTIDADES QUE INTEGRAM O CHAMADO “SISTEMA S”. REVISÃO DE DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES (ENUNCIADO Nº 32). ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DECLÍNIO PREMATURO. AUDITORIA TCU. DESIGNAÇÃO DE OUTRO MEMBRO PARA PROSSEGUIR NA PERSECUÇÃO PENAL.

1. Notícia de fato instaurada para apurar possíveis irregularidades cometidas no âmbito do Serviço Social do Transporte – SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT.

2. O Procurador da República promoveu o declínio de atribuições ao Ministério Público Estadual, por entender que os chamados Serviços Sociais Autônomos são de natureza jurídica privada e eventuais irregularidades cometidas em seu âmbito, sejam de natureza cível ou criminal, atraem a competência da Justiça Estadual.

3. Remessa à 2ª CCR/MPF, para análise da pertinência do declínio de atribuições, nos termos do Enunciado nº 32.

4. Os crimes praticados contra as entidades que integram o chamado “Sistema S”, entre elas Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT, são da competência da Justiça Federal e, *ipso facto*, da atribuição do Ministério Público Federal.

5. As pessoas jurídicas que integram o Sistema 'S', embora não integrem a Administração Pública, são criadas mediante autorização legislativa federal, por meio da qual recebem atribuições para o desenvolvimento de diversas atividades de interesse público. Mais importante, os valores que custeiam as atividades desempenhadas por tais entidades são derivados de contribuições sociais compulsórias, nacionalmente fixadas. Assim, a natureza federal de tais recursos é notória, tanto assim que os serviços sociais autônomos prestam contas perante o Tribunal de Contas da União e devem ter seu orçamento anual aprovado pelo Poder Executivo Federal.

6. Não é por outro motivo que a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), em seu art. 20, II, equipara às autarquias *‘as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais’*.

7. No que tange ao Serviço Social do Transporte – SEST e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, a verba é repassada pela União às referidas entidades para a realização de curso profissionalizantes e outras atividades. Tal circunstância ensejou a iniciativa de realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União, em decisão plenária de 30/08/2017, tendo em vista potenciais desvios ou má aplicação desses recursos que impactam negativamente na atuação dos entes, havendo evidente interesse federal.

8. Não homologação do declínio de atribuições e designação de outro membro do MPF para prosseguir na persecução penal.

Trata-se de notícia de fato instaurada para apurar possíveis irregularidades cometidas no âmbito do Serviço Social do Transporte – SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, tendo em vista que não foi identificada nenhuma prestação de serviço por parte de pessoas próximas de CLÉSIO SOARES ANDRADE, presidente do Conselho Nacional do SEST e SENAT, as quais supostamente receberam por atividades não executadas.

O Procurador da República promoveu o declínio de atribuições ao Ministério Público Estadual, por entender que as entidades integrantes do sistema “S” não integram a estrutura da Administração Pública direta ou indireta, não atraindo assim a competência federal (f. 08).

Os autos foram remetidos à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para análise da pertinência do declínio de atribuições, nos termos do Enunciado nº 32.

É o relatório.

Os crimes praticados contra as entidades que integram o chamado “Sistema S”, entre elas Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT, são da competência da Justiça Federal e, *ipso facto*, da atribuição do Ministério Público Federal.

A análise do tema requer um aprofundamento do estudo sobre a natureza do serviço, das prerrogativas e das verbas de custeio das entidades que integram o chamado “Sistema S”, que são fiscalizadas pela CGU e pelo TCU, para que se verifique a incidência ou não de interesse federal na questão e, por consequência, pela competência da Justiça Federal para o processamento de determinadas questões.

Sobre o tema, relevante o destaque de fundamentado precedente do TRF da Quinta Região, que reconheceu a competência federal para tratamento desse tema nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. MANDANDO DE SEGURANÇA. ATO PRATICADO EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO POR DIRIGENTES DO "SISTEMA S" (SENAI, SESI, IEL, FIEPE). AUTORIDADE FEDERAL. RECONHECIMENTO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. Os chamados Serviços Sociais Autônomos, embora oficializados pelo Estado, não integram a Administração Pública. Todavia, exercem atividades de interesse público, sendo incentivadas, de várias formas, pelo Poder Público. Tais entidades gozam de uma gama de privilégios próprios dos entes públicos, estando sujeitas a normas semelhantes as da Administração Pública, em especial no que pertine à obrigatoriedade de lei para sua criação, à observância dos princípios da licitação, à prestação de contas, à equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins criminais e para fins de improbidade administrativa. 2. As ditas entidades do "Sistema S" são criadas mediante autorização legislativa federal, recebendo atribuições para o desenvolvimento de atividades de interesse público. 3. Os valores que custeiam as atividades de tais entidades derivam, principalmente, das contribuições patronais compulsórias, sendo notória a natureza federal da verba. Tanto é assim que as referidas entidades devem prestar contas junto ao Tribunal de Contas da União. 4. Registre-se que, embora as mencionadas entidades não se subordinem à lei licitatória (Lei 8.666/93), deverão obediência às normas gerais daquele diploma, bem como aos preceitos constitucionais gerais sobre a matéria. Dessa forma, quando da efetivação de um procedimento licitatório, não há como se negar que o gestor das mencionadas entidades se reveste do status de autoridade. Isto porque, a condução de uma licitação não pode ser considerada ato de mera gestão, e sim atividade obrigatória (tendo em vista decisões do TCU nesse sentido), subordinada (deve obedecer aos princípios gerais da lei de licitação) e fiscalizada (a prestação de contas deve ser feita ao TCU). 5. A irregular condução do processo licitatório pelos dirigentes das entidades em apreço, importa em prejuízo aos interesses da União, possuindo tais gestores o status de autoridade FEDERAL, posto que gerenciam dinheiro público federal, devendo, portanto, a Justiça Federal apreciar e julgar tal matéria. 6. Assim, não há como negar que os gestores das referidas entidades são autoridades federais e não estaduais. Destarte, foram criadas mediante autorização legislativa federal (e não estadual); prestam contas ao Tribunal de Contas da União (e não do Estado); gerenciam dinheiro público federal (e não estadual); os atos de improbidade administrativa cometidos por seus gestores são investigados pelo MPF (e não estadual); as ações civis públicas de improbidade administrativa são ajuizadas no foro federal (e não estadual). 7. Agravo regimental provido, para reconhecer a competência da Justiça Federal para processar e julgar o presente mandado de segurança, nos termos do art. 109, VIII. Vistos, relatados e discutidos estes autos de AGTR 114.413-PE, em que são partes as acima mencionadas, ACORDAM os Desembargadores Federais da Primeira Turma do TRF da 5a. Região, por unanimidade, em dar provimento ao agravo regimental, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte do presente julgado.

O tema ainda é objeto de controvérsia jurisprudencial e os que defendem a tese da ausência de interesse federal se alicerçam em três pilares básicos: personalidade jurídica de direito privado do ente integrante do chamado “Sistema S”; natureza da contribuição arrecadada (parafiscal) e precedente da Súmula 516 do STF.

Quanto aos dois primeiros itens acima destacados, comungo dos fundamentos lançados na Ementa de Acórdão acima transcrito para concluir que, ao operar recursos públicos originários de arrecadação patronal compulsória, dependendo de uma legislação federal para sua constituição com finalidade especificada em lei, sob a fiscalização do Tribunal de Contas da União, a competência para processamento de questões envolvendo a correta aplicação dos recursos originários dessas contribuições, sem sombra de dúvidas, é federal em razão da sua natureza, por equiparação, de entidade autárquica.

Em relação à Súmula 516 do Eg. STF, os precedentes jurisprudenciais que fundamentaram a sua edição datam da década de 60 e, portanto, são anteriores à própria Constituição Federal de 1988 que, inclusive, reconheciam a competência federal para essas causas nas situações em que a União figurasse como autora, ré, assistente ou oponente¹. Os precedentes da uniformização da Súmula do STF que foram consultados, tratam de questões de mera gestão da entidade, como demanda de aluguel.

Com efeito, nos termos da Lei nº 4.717/65, em seu art. 20, e, considera-se autarquia a entidade de direito privado a qual a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Trata-se dos serviços sociais autônomos, que se caracterizam por receber tais contribuições, impostas pelo Estado e repassadas aos mesmos. Cuida-se de equiparação legalmente estatuída, que não se encontra eivada de inconstitucionalidade, de modo que não há razão para lhe negar vigência.

Deve-se ainda trazer à baila, estabelecendo um juízo analógico, o ensinamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, ao

¹ RE 60371/SP; Relator Ministro Evandro Lins, Segunda Turma, DJ 03/05/1968.

afirmar, em voto proferido por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 232093-8-CE (DJ 28/04/2000) que:

...o problema é saber se a verba oriunda do orçamento da União (...) é transferida ao Estado ou Município a título de subvenção federal para obras ou serviços de competência sua ou se se cuida de repasse de recursos para aplicação em obras ou serviços da competência exclusiva dos entes federados locais. Na primeira hipótese – verba transferida do Tesouro Nacional a Estados ou Municípios para cumprir tarefas constitucionais privativamente suas – a competência da Justiça Estadual parece incontestável (...). Ao contrário, nas demais hipóteses, a verba se terá transferido para Estados ou Municípios (...) para realizar competência privativa da União (...) que deixa íntegro o interesse federal na fiel execução da tarefa (...) ou se cuidará, por definição constitucional (art. 23), de interesse comum, no qual, é óbvio, propiciados os recursos da União, remanesce o seu interesse na aplicação do numerário.

Ora, dispõe a Constituição Federal que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às micro e pequenas empresas tratamento diferenciado, com o escopo de incentivá-las (art. 179). Define-se, de forma análoga, no art. 170, IX, da CF, que a ordem econômica nacional tem como princípio, dentre outros, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Depreende-se, portanto, que se trata de atribuição constitucional do Estado, considerando-se suas três esferas concorrentemente, a promoção do desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Curvando-se à primazia e ao poder de vinculação da norma constitucional, a legislação ordinária, *in casu*, federal, com vistas a viabilizar a concretização dos princípios contidos na Constituição, organiza entes cujas características voltam-se para o fomento e estímulo daquelas atividades constitucionalmente privilegiadas (Lei nº 8.029/90; e Decreto 99.570/90).

É forçoso concluir que recursos federais estão sendo utilizados para fomentar atividades que, por disposição constitucional, são atribuídas também à União Federal e, desta forma, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, resta íntegro o interesse federal na fiel execução da tarefa, assim como na gestão das verbas. De fato, por todo o exposto, a matéria em questão é de competência federal.”

Nesses mesmos termos, ao se considerar que o tema tratado nas peças de informação ora analisadas é justamente questão envolvendo possível irregularidade envolvendo entidades integrante do “Sistema S”, quais sejam, Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT, matéria que se aplica às autarquias, ainda que assim consideradas por equiparação e que advém de determinação constitucional, entendo que a questão deva ser apreciada na esfera federal.

Em caso similar, julgado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, Processo nº 1.19.000.000164/2013-32, em que houve recurso dirigido ao Conselho Institucional, a decisão da 5ª Câmara foi mantida, por unanimidade, sob os seguintes fundamentos:

“Não se desconhece que a atual orientação jurisprudencial majoritária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de afastar a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações referentes às entidades de Serviço Social Autônomo, entre as quais o Serviço Social de Indústria – Sesi.

Como bem destacado na decisão da 5ª Câmara no procedimento administrativo nº 1.26.000.000056/2013-25, a orientação jurisprudencial das Cortes Superiores (espelhada na Súmula 516 do STF) consolidou-se na década de 1960, antes mesmo da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

E, em que pese tal entendimento jurisprudencial, tenho por extremamente relevantes as razões invocadas pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão para justificar a competência da Justiça Federal e, por consequência, a atribuição do Ministério Público Federal para atuar.

Como cediço, as pessoas jurídicas que integram o Sistema 'S', embora não integrem a Administração Pública, são criadas mediante autorização legislativa federal, por meio da qual recebem atribuições para o desenvolvimento de diversas atividades de interesse público. Mais importante, os valores que custeiam as atividades desempenhadas por tais entidades são derivados de contribuições sociais compulsórias, nacionalmente fixadas. Assim, a natureza federal de tais recursos é notória, tanto assim que os serviços sociais autônomos prestam contas perante o Tribunal de Contas da União e devem ter seu orçamento anual aprovado pelo Poder Executivo Federal.

Não é por outro motivo que a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), em seu art. 20, II, equipara às autarquias *'as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais'*.

Penso, com a devida vênia aos que entendem em sentido contrário, que tal dispositivo legal, inserido na lei que tutela a moralidade administrativa, ao equiparar os serviços sociais autônomos às autarquias, para fins de observância dos princípios que regem a Administração Pública, bem como o caráter nitidamente federal das entidades integrantes do Sistema 'S', constituem motivos suficientes para justificar a competência da Justiça Federal e, portanto, a atribuição do Ministério Público Federal para atuar.

Assim, voto pela manutenção da decisão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, para que o declínio de atribuições não seja homologado.” (1ª Reunião Ordinária, de 05/02/2014)

No que tange ao Serviço Social do Transporte – SEST e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, a verba é repassada pela União às referidas entidades para a realização de curso profissionalizantes e outras atividades. Tal circunstância ensejou a iniciativa de realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União, em decisão plenária de 30/08/2017², tendo em vista potenciais desvios ou má aplicação desses recursos que impactam negativamente na atuação dos entes, havendo evidente interesse federal.

Com esses fundamentos, voto pela designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Encaminhem-se os autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, dando-se ciência ao Procurador da República oficiante, com nossas homenagens.

Brasília/DF, 21 de novembro de 2017.

Franklin Rodrigues da Costa
Subprocurador-Geral da República
Suplente – 2ª CCR/MPF

SBD

² <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/entidades-do-sistema-s-vao-passar-por-auditoria-do-tcu.htm>